Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 110 del 12 maggio 1988 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I (70%)

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Giovedì, 12 maggio 1988** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

N. 41

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 29 aprile 1988, n. **10.3.1/77 (7237).**

Coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare.

CIRCOLARI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 29 aprile 1988, n. 10.3.1/77 (7237).

Coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare.

Al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri

A tutti i Ministri

A tutti i Sottosegretari di Stato

I. *Premessa.*

Nel contesto dei provvedimenti volti ad assicurare il più efficace coordinamento dell'attività legislativa del Governo, particolare importanza assumono le disposizioni di cui all'art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), che disciplinano le modalità cui deve conformarsi il processo di formazione delle iniziative di legge destinate a produrre effetti sulla finanza pubblica; disciplina che attiene all'esigenza di garantire, nella prospettiva di una maggiore capacità di controllo del processo allocativo delle risorse e di una più coerente e consapevole impostazione della politica di bilancio, un assolvimento non meramente formalistico né forzatamente riduttivo dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa disposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Ciò anche ai fini della ricevibilità delle iniziative legislative da parte delle presidenze delle due Camere.

Il Governo non ha mancato, anche in precedenti occasioni, di dettare indirizzi volti ad assicurare la necessaria trasparenza e correttezza delle amministrazioni nelle decisioni incidenti sulla spesa. È sufficiente a tal riguardo richiamare il contenuto delle circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1.1.26/10888/9.58 dell'11 agosto 1987, n. 16414/10.1 del 7 settembre 1987 e n. 08497633 del 27 ottobre 1987, nonché delle circolari del Ministero del tesoro 1° luglio 1978, n. 138689, 14 maggio 1985, n. 31 e 19 settembre 1987, n. 58, che qui si intendono confermate per quanto non diversamente previsto dalle presenti istruzioni.

Peraltro, la disciplina normativa sopravvenuta impone di riconsiderare in senso più generale ed organico la problematica in questione, così da stabilire più incisivamente le modalità e le condizioni cui deve conformarsi l'attività dei Ministeri in materia.

D'altra parte, l'impegno programmatico del Governo, nel prevedere un'adeguata revisione delle strutture ministeriali ai fini di assicurare maggiore efficienza e trasparenza all'attività della pubblica amministrazione, contempla la determinazione in via normativa di criteri di formulazione degli indirizzi amministrativi e dei controlli sui risultati dell'azione amministrativa. In attesa che ciò venga definito nell'ordinamento, appare utile anticipare alcune coerenti modalità operative.

All'uno e all'altro fine, le amministrazioni devono conformarsi alle seguenti direttive.

II. *Procedure di coordinamento.*

1. I Ministeri proponenti devono corredare gli schemi di provvedimenti legislativi (disegni di legge, decreti-legge e decreti legislativi) oltre che della consueta relazione illustrativa, anche di una relazione tecnica redatta sulla base delle indicazioni che vengono precisate nel successivo capo III.

Acquisiti i necessari concerti delle altre amministrazioni interessate — per i quali si raccomanda la massima celerità, specie per quanto riguarda i provvedimenti attuativi dal programma di Governo e quelli relativi alla ratifica di accordi internazionali ed al recepimento di direttive comunitarie — lo schema e la relazione tecnica saranno quindi inviati al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, per la prescritta verifica, le cui favorevoli conclusioni costituiscono condizione per la richiesta di iscrizione del relativo provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

In nessun caso, dunque, i Ministeri potranno richiedere l'iscrizione di provvedimenti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri diramando i provvedimenti stessi ed invitando le Amministrazioni interessate a comunicare direttamente a questa Presidenza la propria adesione. Si tratta del resto di prassi che la richiamata circolare n. 16414/10.1 del 7 settembre 1987 ha inteso escludere, nella prospettiva di assicurare il più efficace e penetrante coordinamento dell'attività del Governo.

È appena il caso di precisare che, stante la complessità tecnica delle verifiche che la normativa impone al Ministero del tesoro, gli schemi in questione e le relative relazioni tecniche devono essere trasmesse con congrui margini temporali.

Nelle ipotesi in cui il Ministero del tesoro verifichi la incompletezza dei dati o la incongruità delle valutazioni, ovvero la carenza di copertura finanziaria e l'amministrazione proponente non si conformi alle indicazioni dallo stesso fornite, le problematiche saranno sottoposte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle funzioni costituzionali di coordinamento dell'attività di Governo.

È di tutta evidenza, poi, che, ove il Consiglio dei Ministri deliberi significative modificazioni del provvedimento, i Ministeri proponenti provvederanno a modulare conseguentemente la relazione tecnica, d'intesa con il Ministero del tesoro, anche recependo le indicazioni al riguardo scaturite dalla sede collegiale.

Le direttive di cui sopra dovranno essere osservate anche per gli schemi di provvedimenti legislativi già diramati in data anteriore alla presente circolare e non ancora esaminati da parte del Consiglio dei Ministri, quando i Ministri proponenti intendano confermare gli schemi medesimi ai fini del loro ulteriore iter.

2. Nel richiamare la particolare attenzione delle SS.LL. sui principi enunciati dalla Corte costituzionale con sentenza n. 302/1988, si ricorda l'esigenza espressa anche nel programma di Governo che sui decreti-legge debba intervenire la deliberazione delle Camere entro il termine costituzionale dei sessanta giorni. In attesa, peraltro, che il Parlamento si dia tale nuova regolamentazione — ciò che farebbe venir meno il problema stesso della reiterazione — si ritiene opportuno precisare che la reiterazione dei decreti-legge, non tempestivamente convertiti, possa essere proposta soltanto quando, attraverso il complessivo andamento dei lavori delle Camere, non sia stato riscontrato un orientamento parlamentare negativo in ordine all'iniziativa del Governo nella materia. Esclusa, pertanto, la possibilità di reiterare disposizioni che siano state espressamente respinte, la relazione illustrativa dello schema di disegno di legge di conversione dovrà enunciare gli elementi oggettivi dai quali si ricavi che la mancata conversione nei termini non è ascrivibile a motivazioni negative. In ogni caso, l'eventuale recepimento, in occasione della reiterazione, di proposte emendative scaturite dalla sede parlamentare, dovrà costituire oggetto dell'apposita relazione tecnica verificata dal Ministero del tesoro.

3. Per ciò che concerne la presentazione di emendamenti a disegni o proposte di legge, in corso di esame parlamentare, i Ministeri interessati devono trasmettere tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Ministro per i rapporti con il Parlamento, il relativo testo, corredato della relazione tecnica, positivamente verificata dal Ministero del tesoro, quando tali emendamenti comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrata.

L'Ufficio del Ministro per i rapporti con il Parlamento provvede ad informare l'uffico legislativo della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri e, sulla base degli accertamenti espletati anche ai fini del necessario coordinamento, esprime al Ministero proponente l'eventuale assenso all'ulteriore corso degli emendamenti.

Per gli emendamenti d'iniziativa parlamentare, il rappresentante del Governo deve con immediatezza dare notizia degli stessi al Ministro per i rapporti con il Parlamento e, quando tali emendamenti comportino maggiori spese o minori entrate, anche al Ministro del tesoro, per l'acquisizione dell'assenso, secondo le modalità dianzi precisate per gli emendamenti di iniziativa governativa. All'esito positivo delle procedure di cui sopra, è subordinato il parere favorevole del rappresentante del Governo all'ulteriore corso degli emendamenti.

4. Quanto alla fattispecie disciplinata dal comma 3 dell'art. 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per i rapporti con il Parlamento, acquisite le richieste delle Commissioni parlamentari, assicura la tempestiva esecuzione degli adempimenti dovuti, in analogia a quanto sopra precisato.

5. Particolare attenzione dovrà essere posta per il puntuale rispetto del disposto di cui al comma 7 dell'articolo 2. A tal fine i Ministeri dovranno verificare, per le materie di rispettiva competenza, gli eventuali scostamenti, nel corso dell'attuazione delle leggi, rispetto alle previsioni di spesa o di entrata, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro del tesoro, con l'indicazione delle occorrenti iniziative intese a correggere gli squilibri rilevati.

Si tratta, anche in questo caso, di una innovazione di profondo rilievo, motivata dalla medesima esigenza di assicurare una corretta e continuativa azione conoscitiva sull'effettività delle previsioni concernenti la finanza pubblica e destinata anch'essa ad arricchire l'ordinaria operatività delle amministrazioni nel senso di una costante attività di controllo sia dei risultati conseguiti, sia delle tendenze progressivamente emerse in sede di attuazione degli interventi di propria competenza.

Sotto tale peculiare profilo, la collaborazione che si richiede alle amministrazioni è volta non solo ad ottenere una pronta comunicazione degli scostamenti tra previsioni ed andamenti effettivi di entrata e di spesa, non appena questi si siano verificati, ma prima ancora ad avere tempestiva notizia di tutti quegli elementi che appaiano in grado di determinare significative modifiche rispetto alle previsioni.

Iniziative analoghe a quelle sopra enunciate dovranno essere, altresì, assunte dalle amministrazioni interessate in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, suscettibili di determinare maggiori oneri.

In tale quadro, le amministrazioni interessate evidenzieranno inoltre, con apposita relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro del tesoro, le implicazioni finanziarie derivanti dall'eventuale accoglimento di eccezioni di illegittimità costituzionale ritenute non manifestamente infondate sulla base delle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale.

III. *Modalità e contenuti della relazione tecnica.*

1. La indifferibile necessità di pervenire a una più circostanziata conoscenza ed evidenza delle conseguenze finanziarie delle iniziative legislative di spesa, ha indotto il Parlamento, come dinnanzi precisato, a proporre la questione nei termini, legislativamente vincolanti, di una articolata disciplina.

Nell'ambito di tale disciplina che si colloca nel solco degli orientamenti già in materia a suo tempo formulati dal Tesoro con le richiamate circolari, trovano in particolare conferma (art. 2, comma 2) le indicazioni secondo cui i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrate, devono essere corredati da una relazione tecnica che dia conto in maniera puntuale degli oneri recati da ciascuna disposizione, con la specificazione, per le spese di natura corrente e per le minori entrate, degli oneri destinati a

prodursi annualmente fino al momento della completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa ai primi tre anni di attuazione e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

A questi preliminari adempimenti di natura informativa fa riscontro l'esigenza di una corrispondente individuazione delle modalità di copertura degli oneri, secondo una tassativa tipologia che fa esclusivo riferimento (art. 2, comma 1) alle seguenti ipotesi:

a) utilizzo di accantonamenti preordinati nei fondi speciali;

b) utilizzo di somme derivanti dalla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) utilizzo di disponibilità formatesi su capitoli di natura non obbligatoria;

d) utilizzo di nuove o maggiori entrate derivanti da provvedimenti legislativi.

Le condizioni e i limiti specificamente identificati dalla legge finanziaria 1988, in relazione alle singole fattispecie di copertura, vengono più avanti illustrati dettagliatamente, nell'ambito delle indicazioni che si forniscono ai fini di una corretta compilazione, da parte delle competenti amministrazioni, sia delle schede riassuntive di valutazione economico-finanziaria che si trasmettono in allegato alla presente circolare, *sia della relazione tecnica nella quale andranno analiticamente illustrati e motivati gli elementi e i dati riportati nelle schede ed esplicitate le fonti e le metodologie utilizzate.*

2. La procedura codificata con le richiamate disposizioni della legge finanziaria 1988, nel prescrivere i comportamenti e gli adempimenti che si rende d'ora innanzi necessario assicurare per consentire la verifica dei dati e dei criteri metodologici delle relative coperture, pone un doppio argine di regole dirette, da un lato, ad evitare il rischio che, per effetto di una carente attività di analisi, le reali dimensioni della spesa abbiano a precisarsi compiutamente solo in fase realizzativa, con gravi ripercussioni sul piano dell'attendibilità delle previsioni di bilancio e degli equilibri finanziari conseguentemente delineati; dall'altro, a ridisegnare un quadro fisiologico delle possibili modalità di copertura delle spese.

È opportuno al riguardo sottolineare che sull'uno e sull'altro versante un ruolo di decisiva importanza viene in tal modo attribuito alle amministrazioni proponenti, cui è richiesto di provvedere in prima istanza alla evidenziazione degli elementi di valutazione da sottoporre, con le modalità di cui al precedente capo II, al conclusivo giudizio del Parlamento.

L'individuazione di questa puntuale responsabilità delle amministrazioni nell'accertamento delle implicazioni finanziarie dei provvedimenti di spesa da esse proposti, pone un delicato problema di diffusione della cultura e della politica di bilancio; postula anche un impegno non indifferente delle amministrazioni stesse, chiamate a cimentarsi con tematiche ritenute normalmente estrane o eccentriche rispetto ai modi correnti di approccio alle problematiche settoriali di rispettiva competenza.

Nella consapevolezza della gravosità di tale impegno, al fine dell'indispensabile coordinamento finalizzato alla costruzione e al consolidamento della nuova prospettiva entro la quale dovrà stabilmente collocarsi la capacità propositiva delle amministrazioni, si è ritenuto pertanto necessario apportare un fattivo contributo all'impostazione di una appropriata e uniforme metodologia di rilevazione dei costi recati o indotti dalle iniziative legislative con effetti sulla finanza pubblica.

A tal fine, d'intesa col Ministero del tesoro, è stata predisposta l'allegata scheda di valutazione economico-finanziaria, attraverso cui si intende non già imporre alle amministrazioni un modello definitivo e obbligato per la comunicazione dei dati di rilievo finanziario che connotano le proprie iniziative, *bensì prospettare i principali elementi e passaggi di un possibile percorso logico, da svolgere compiutamente nell'apposita relazione tecnica,* percorso che appare congruo al raggiungimento degli scopi in questione e che servirà in ogni caso al Ministero del tesoro in sede di verifica delle valutazioni fornite dalle amministrazioni proponenti.

Di tali indicazioni orientative le amministrazioni potranno ovviamente avvalersi, curandone tutti gli adattamenti che si rendessero necessari in relazione alla specificità delle diverse esigenze e situazioni e sviluppandone i contenuti con le integrazioni che risultassero opportune.

3. L'allegata scheda riassuntiva delle valutazioni economico-finanziarie relative alle iniziative legislative con riflessi sulla finanza pubblica, da trasmettere a corredo della relazione tecnica che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge finanziaria 1988, le amministrazioni proponenti sono tenute ad elaborare e sottoporre alla verifica del Ministero del tesoro, *individua i principali dati ed elementi informativi da evidenziare nella predetta relazione.*

In tal senso, la struttura complessiva e l'articolazione puntuale della scheda, unitamente alle precisazioni e ai chiarimenti che si forniscono con la presente circolare, offrono alle amministrazioni un'utile traccia di ragionamento da svolgere compiutamente in termini analitici in sede di relazione tecnica.

SCHEDA A.

Circa le disposizioni per le quali si rende necessario procedere all'analisi e valutazione dell'impatto finanziario, si ricorda che il citato art. 2, comma 2, della legge finanziaria 1988 prescrive tale obbligo per tutte le iniziative legislative e gli emendamenti di origine governativa. La scheda può peraltro essere utilizzata anche ai fini degli analoghi adempimenti che si possono rendere necessari in relazione all'ipotesi di cui al comma 3, del medesimo art. 2, che consente alle Commissioni parlamentari di richiedere al Governo una verifica tecnica della quantificazione degli oneri recati da tutte le disposizioni legislative al loro esame, quale ne sia l'origine.

Si è inoltre ritenuto opportuno, inserendo l'apposita voce «decreto delegato», prevedere la possibilità di utilizzare la scheda anche ai fini — non contemplati espressamente dalla citata normativa, ma ad essa direttamente riconducibili — della quantificazione e valutazione degli oneri recati da disposizioni normative proposte in attuazione di leggi di delega, laddove queste ultime non provvedano a determinare gli oneri stessi, ma si limitino a individuarne il solo criterio di copertura finanziaria.

SCHEDA B.

La scheda è articolata in sei sezioni, rispettivamente riguardanti le nuove o maggiori spese di natura corrente (punto 1) e in conto capitale (punto 2), le minori entrate (punto 3), le minori spese di natura corrente (punto 4) e in conto capitale (punto 5), le nuove o maggiori entrate (punto 6).

In relazione alla sezione 1 (e alle successive sezioni, laddove richiesto), si precisa che per enti del settore pubblico allargato devono intendersi quelli individuati negli appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 1986 e del 10 settembre 1986 (rispettivamente pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* n. 128 del 5 giugno 1986 e n. 214 del 15 settembre 1986).

Gli oneri da ricomprendere in tale sezione vanno disaggregati, utilizzando l'apposita tabella, sulla base delle classificazioni economica e funzionale, e quindi singolarmente considerati secondo gli schemi di cui ai punti da 1.1 a 1.5.

In particolare:

a) per gli oneri del personale, da riportare al punto 1.1, la dimostrazione del relativo costo medio unitario andrà analiticamente fornita nel contesto della relazione tecnica distinguendo tra oneri diretti e oneri riflessi a carico dello Stato e dell'ente interessato;

b) per gli oneri derivanti da benefici pensionistici, in considerazione di quanto specificamente previsto dall'articolo 2, comma 4, della legge finanziaria 1988, che impone di evidenziare nella relazione tecnica «un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari», lo schema di cui al punto 1.2. andrà compilato, relativamente al quadro *A*, sulla base di valutazioni che tengano conto, per ciascun tipo di pensione, dei nuovi ingressi e delle probabilità di uscita; relativamente al quadro *B*, indicando il beneficio medio pro-capite proposto, da aggiornare sulla base dei criteri di perequazione automatica annuale previsti nei singoli ordinamenti (e specificando inoltre, nella relazione tecnica, i parametri previsionali ipotizzati);

c) per gli oneri di funzionamento (punto 1.3.), andranno precisati gli importi previsti per l'acquisto di beni e servizi, quali risultano dalle analitiche valutazioni da svolgere compiutamente in sede di relazione tecnica;

d) per gli oneri di trasferimento (punto 1.4.), andranno individuate, nell'ambito dei quattro gruppi indicati (famiglie, imprese, enti, organismi esteri) le specifiche categorie di beneficiari direttamente interessate; andranno altresì fornite delle stime di massima circa le dimensioni dell'intera platea dei soggetti beneficiari e di quella che una ragionevole previsione, costruita sulla base anche di situazioni analoghe o di esperienze precedenti, può portare a far ritenere realistica.

Si richiama, infine, l'attenzione sull'esigenza di approfondire in sede di relazione tecnica talune problematiche, già a suo tempo evidenziate con la citata circolare del Tesoro n. 31 del 1985, connesse all'«eventuale esistenza di altre categorie nei confronti delle quali potrebbe venire conseguentemente ad instaurarsi un trattamento differenziato pur in presenza di situazioni oggettive sostanzialmente analoghe, con la conseguenza di provocare, in definitiva, effetti espansivi della spesa originariamente non considerati. Difetti di valutazione, in tal senso, sono stati spesso registrati in relazione a provvedimenti recanti benefici liberali o assistenziali, derivandone poi l'esigenza indotta di estensione delle provvidenze a favore di altre categorie con ulteriori oneri originariamente del tutto ignorati».

Si segnala che valutazioni di tale natura andranno in particolare fornite per le disposizioni in materia di pubblico impiego, tenuto conto che l'art. 2, comma 4, della legge finanziaria 1988 espressamente impone, al riguardo, di indicare nelle relazioni tecniche «i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro *correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili*».

In relazione agli elementi d'informazione da fornire nell'ambito della sezione 2, concernente le nuove o maggiori spese di conto capitale, si ritiene che gli schemi da compilare siano di immediata comprensione, anche alla luce di quanto già chiarito in riferimento alla precedente sezione 1.

Si ravvisa peraltro l'opportunità di segnalare che, per quanto riguarda il tasso d'inflazione da indicare nel quadro di cui al punto 2.1., va utilizzato quello previsto nei documenti programmatici di Governo, assumendo come costante, per gli anni in relazione ai quali il tasso stesso non sia stato determinato, il dato relativo all'ultimo anno disponibile.

Nell'ambito della relazione tecnica andranno poi svolte le necessarie valutazioni circa l'impatto che gli interventi proposti potranno avere sulle strutture amministrative interessate (c.d. «copertura amministrativa»).

Nel medesimo contesto, in relazione a quanto espressamente disposto dall'attuanda normativa, andrà poi fornito ogni utile elemento di valutazione idoneo a consentire una verifica di congruità degli oneri complessivi recati dall'iniziativa in rapporto agli «obiettivi fisici previsti».

Circa le minori entrate, che formano oggetto della sezione 3, si precisa che le relative valutazioni, qualora non vi sia coincidenza tra amministrazione proponente e amministrazione competente, andranno fornite o preliminarmente verificate da quest'ultima.

Le sezioni 4, 5 e 6 andranno compilate, secondo le specifiche esigenze, esclusivamente nel caso di disposizioni volte a produrre risultati di riduzione della spesa o di nuovo o maggiore gettito fiscale, parafiscale o tariffario in correlazione a disposizioni che, nell'ambito del medesimo provvedimento o di provvedimenti collegati, siano destinate a produrre nuove o maggiori spese o minori entrate.

Ciò all'evidente fine di consentire una analitica valutazione circa la correttezza e la congruità, in termini sia quantitativi che qualitativi, degli effetti compensativi perseguiti.

La sezione 6 andrà invece compilata in via autonoma per ogni provvedimento recante nuove o maggiori entrate, restando inteso che la relazione dovrà consentire una valutazione delle eventuali conseguenze destinate a derivarne in termini di maggiore spesa per effetto di meccanismi automatici di correlazione (quali, ad esempio, quelli in materia di aggi, di regolazioni contabili per tributi acquisiti presso le tesorerie delle regioni Sicilia e Sardegna) e devoluzioni o trasferimenti rapportati a risultanze di gettito (quali, ad esempio, le entrate sostitutive di tributi soppressi, il fondo di solidarietà per la Sicilia, i trasferimenti alle regioni, ecc.).

SCHEDA C.

Già si è fatto cenno alle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 1, della legge finanziaria 1988, in materia di copertura finanziaria delle iniziative legislative che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate.

In sintesi, tali disposizioni prevedono che la copertura debba essere reperita esclusivamente mediante l'utilizzo degli accantonamenti di fondo speciale, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, la riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, se accertate in sede di assestamento del bilancio, il reperimento di nuove o maggiori entrate attraverso appositi provvedimenti legislativi.

Ad integrazione di tali indicazioni di carattere positivo, va poi ricordato che le stesse disposizioni vietano il ricorso, per il medesimo scopo di copertura, alle economie (quote di stanziamenti non impegnate) che si dovessero realizzare nelle spese per interessi e per stipendi del bilancio dello Stato, alle risorse giacenti presso conti correnti di Tesoreria, se non dopo che esse siano riaffluite al bilancio, e all'utilizzazione dei c.d. «slittamenti di copertura» per gli accantonamenti di parte corrente, salvo casi specificati.

L'utilizzo degli accantonamenti preordinati su base triennale nei fondi speciali di parte corrente e di conto capitale della legge finanziaria, che costituisce la modalità prevalente di copertura dei nuovi o maggiori oneri indotti dalle leggi, viene puntualmente disciplinato alla lettera *a)* del citato comma, che vieta sia la copertura di provvedimenti di parte corrente con accantonamenti preordinati in quella di conto capitale, sia l'utilizzo difforme di accantonamenti per regolazioni contabili e provvedimenti da emanare in adempimento di obblighi internazionali.

Scopo di tale disposizione è di contrastare i processi di dequalificazione della spesa pubblica, che non mancherebbero di conseguire dalla riduzione di quella programmata in conto capitale per aumentare quella corrente, e di impedire sia l'utilizzo difforme di accantonamenti riservati alla regolazione di transazioni interne al settore pubblico, che hanno contenuto esclusivamente contabile in quanto relative a debiti pregressi e non offrono, pertanto, alcuna risorsa reale di copertura, sia l'utilizzo difforme di spese preordinate per l'esecuzione di obblighi internazionali.

Si segnala, in particolare, che l'ultimo periodo della lettera *a)* reca una modifica della legge n. 468 del 1978 con riguardo ai c.d. «slittamenti di copertura», escludendone l'applicabilità in relazione all'utilizzo degli accantonamenti dei fondi speciali di parte corrente, a meno che non si tratti di spese strutturalmente retroattive quali, ad esempio, quelle in attuazione di accordi internazionali aventi decorrenza prestabilita.

L'esclusione si fonda sul fatto che le spese correnti entrano stabilmente nei flussi di bilancio non rilevando, perciò, l'intreccio meramente contabile tra l'esercizio di presentazione, e quindi di impostazione delle coperture dei relativi provvedimenti, e quello successivo in cui sono approvati.

Le lettere *b)* e *c)* dello stesso primo comma disciplinano, poi, rispettivamente, le due distinte fattispecie dell'utilizzo degli stanziamenti iscritti in capitoli sulla base di disposizioni di legge che ne predeterminano la quantificazione, e dell'utilizzo di disponibilità formatesi su capitoli concernenti spese discrezionali.

Nel primo caso si impone di modificare la norma della legge sostanziale riducendo la corrispondente autorizzazione di spesa.

La seconda parte della lettera *b)* disciplina l'ipotesi in cui tali autorizzazioni siano affluite a fondi di tesoreria, come viene sovente disposto per semplificare la gestione pluriennale dei fondi assegnati a programmi di spesa permanenti o di medio-lungo periodo. In questo caso le somme giacenti presso i fondi di tesoreria devono essere riacquisite alla gestione di bilancio, mediante contestuale iscrizione all'entrata, per poterle utlizzare a fini di copertura.

Nel secondo caso (lettera *c*), che presuppone anzitutto il divieto della riduzione di capitoli concernenti spese obbligatorie, all'utilizzo delle disponibilità formatesi su quelli di natura non obbligatoria viene connesso il divieto di incrementarli nel corso dello stesso esercizio, per evitare che la copertura reperita sia meramente contabile.

Nella stessa logica, qualora il nuovo onere coperto abbia carattere pluriennale, a garanzia della effettività della copertura viene prevista la clausola, anch'essa peraltro già applicata nella prassi, che vieta l'incremento del capitolo nei due esercizi successivi al primo in misura superiore al tasso di inflazione programmato, dedotte le somme utilizzate a fini di copertura.

Per l'utilizzo di questa forma di copertura è stato peraltro disposto che ad essa si può fare ricorso solo dopo che il Governo, con la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio, abbia accertato che le disponibilità formatesi sui capitoli di natura non obbligatoria non debbano essere utilizzate per far fronte alle esigenze di altri capitoli che nel primo semestre di gestione si siano rivelati sottostimati. Ovviamente, questa regola non appare applicabile in riferimento ad ipotesi di copertura nell'ambito di dotazioni iscritte nei bilanci delle Aziende autonome dello Stato, per le peculiari modalità di assestamento di questi bilanci, che debbono sempre offrire possibilità di compensazione, nel loro ambito, ad ogni eventuale variazione.

La lettera *c)* fa altresì divieto di coprire nuove o maggiori spese a valere sulle economie (quote non impegnate degli stanziamenti) risultanti sui capitoli di spesa del bilancio dello Stato per interessi e per stipendi.

Il divieto dell'utilizzo delle economie sugli interessi, già peraltro previsto nelle leggi finanziarie per il 1986 e il 1987, si basa sulla inopportunità di utilizzare per nuove spese la eventuale riduzione dell'onere per interessi sul debito pubblico.

Circa tale riduzione, è da evidenziare che si tratta di uno degli obiettivi essenziali ai fini del risanamento della finanza pubblica, poiché la spesa per interessi alimenta la crescita del rapporto debito pubblico/PIL, dato il livello reale che hanno raggiunto i tassi in questi anni.

Il divieto dell'utilizzo delle economie sui capitoli per stipendi si basa invece sulla natura di spese obbligatorie che è propria di tali capitoli e sulla opportunità di evitarne la sovrastima in sede di impostazione dei bilanci.

L'ultimo periodo della lettera *c)* del comma disciplina l'ipotesi di copertura correlata all'esercizio della facoltà di cui agli articoli 9 (spese impreviste) e 12, comma 1, (assegnazioni di bilancio), della legge n. 468 del 1978.

Con la disposizione all'esame viene disposto che non si possono integrare i capitoli di bilancio in base agli articoli 9 e 12, comma 1, della «468» se le relative disponibilità sono state utilizzate, in tutto o in parte, per la copertura di nuove o maggiori spese disposte con legge.

Questa disposizione, introdotta per la prima volta nella legge finanziaria 1983 e ripetuta in tutte le successive leggi finanziarie limitandone però ogni volta l'applicazione al solo anno di riferimento, diviene ora permanente.

Con la lettera *d)*, infine, del comma si indica, quale ulteriore forma di copertura, il ricorso a nuove o maggiori entrate disposte con provvedimenti legislativi.

6. Per il 1988 si richiama la limitazione disposta al comma 5 dell'art. 1 della medesima legge finanziaria, secondo cui la parte del gettito derivante dall'approvazione di provvedimenti di entrata previsti nel c.d. fondo speciale negativo, che ecceda la quantificazione di cui ai rispettivi accantonamenti, è riservata alla riduzione dei deficit di bilancio e non può perciò essere destinata al finanziamento di nuove o maggiori spese.

Il Presidente: De Mita

MINISTERO DEL TESORO

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Scheda riassuntiva delle valutazioni economico-finanziarie relative all'iniziativa legislativa concernente:

....

SCHEDA A — Identificazione anagrafica dell'iniziativa

SCHEDA B — Analisi degli oneri

SCHEDA C — Analisi delle coperture

SCHEDA *A* — IDENTIFICAZIONE ANAGRAFICA DELL'INIZIATIVA

DENOMINAZIONE DELL'INIZIATIVA

ESTREMI IDENTIFICATIVI

☐ Iniziativa governativa

Amministrazione proponente:

☐ Iniziativa parlamentare Atto n. ....

Amministrazione competente:

....

NATURA DELL'ATTO

☐ Disegno di legge ☐ Decreto legge

☐ Decreto delegato ☐ Emendamento

SCHEDA *B* — ANALISI DEGLI ONERI
(Importi in milioni di lire)

1. NUOVE O MAGGIORI SPESE CORRENTI

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

☐ A carico del bilancio dello Stato

☐ A carico di gestioni fuori bilancio

☐ A carico di enti del settore pubblico allargato

Individuazione della gestione fuori bilancio o dell'ente del settore pubblico allargato:

Oneri sulla base della classificazione economica

	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Totale	Onere a regime (dal ....)
1. Personale							
2. Pensioni							
3. Funzionamento (acquisto beni e servizi)							
4. Trasferimenti							
5. Altri							
TOTALE . . .							

Oneri sulla base della classificazione funzionale

	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Totale	Onere a regime (dal ....)
Amministrazione generale							
Difesa nazionale							
Giustizia							
Sicurezza pubblica							
Relazioni internazionali							
Istruzione e cultura							
Interventi nel campo delle abitazioni							
Interventi nel campo sociale							
Trasporti e comunic.							
Interventi nel campo economico							
Interventi per la finanza regionale e locale							
TOTALE . . .							

1.1. Oneri di personale:

	Anno	Numero unità (1)	Onere medio unitario (2)	Importo totale (3 = 1 × 2)
1				
2				
3				
4				
5				
TOTALE . . .				

Onere annuo a regime (dal ....)

1.2. Benefici pensionistici:

A) *Numero beneficiari*

	Anno	Vecchiaia e anzianità	Invalidità	Superstiti	Totale
1					
2					
3					
4					
5				....	
6					
7					
8					
9					
10					

B) *Beneficio medio pro-capite*

1 . . . .
2 . . . . . .
3 . . . . . .
4 . . . . . .
5 . . . . . .
6 . . . . . .
7 . . . . . .
8 . . . . . .
9 . . . . . .
10 . . . . . .

C) *Onere complessivo* (A × B)

1 . . . . . .
2 . . . . . .
3 . . . . . .
4 . . . . . .
5 . . . . . .
6 . . . . . .
7 . . . . . .
8 . . . . . .
9 . . . . . .
10 . . . . . .

1.3. Oneri di funzionamento (acquisto beni e servizi):

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Onere annuo a regime (dal ....)		

1.4. Oneri per trasferimenti:

☐ Enti

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Onere annuo a regime (dal ....)		

☐ Estero

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Onere annuo a regime (dal ....)		

☐ Famiglie ☐ Imprese

Categorie direttamente interessate..

Numero soggetti potenzialmente beneficiari..

Numero soggetti prevedibilmente beneficiari..

	Anni (1)	Importo unitario o valore medio del beneficio (2)	Onere complessivo	
			Sogg. potenzialmente beneficiari (3)	Sogg. prevedibilmente beneficiari (4)
1				
2				
3				
4				
5				
TOTALE . . .				
Totale anni successivi (dal .... al ....)				
Importo annuo a regime (dal ....)				

Totale 1.4.

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Onere annuo a regime (dal ....)		

1.5. Oneri di altra natura:

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Onere annuo a regime (dal ....)		

TOTALE NUOVE O MAGGIORI SPESE CORRENTI (1.1. + 1.2. + 1.3. + 1.4. + 1.5.)

☐ annuali ☐ pluriennali ☐ continuative

	Anno	A carico dello Stato	A carico gestioni fuori bilancio	A carico enti settore pubblico	Totale
1					
2					
3		....			
4					
5					
TOTALE . . .					
Totale anni successivi (dal .... al ....)					
Onere annuo a regime (dal ....)					

2. NUOVE O MAGGIORI SPESE DI CONTO CAPITALE

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

2.1. Oneri per costituzione di capitali fissi, al netto di eventuali limiti d'impegno:

Anno	Oneri a prezzi iniziali	Inflazione	Revisione prezzi	Altri	Onere complessivo (a)
1					
2					
3					
4					
5					
TOTALE . . .					
Totale anni successivi (dal .... al ....)					

(a) Nella relazione andrà specificato su base pluriennale il previsto impatto della spesa in termini di cassa.

2.2. Oneri per trasferimenti:

☐ Enti

Anno	Importo
1	
2	
3	
4	
5	
TOTALE . . .	
Onere annuo a regime (dal ....)	

☐ Estero

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		

Onere annuo a regime (dal ..:...................)

☐ Famiglie ☐ Imprese

Categorie direttamente interessate...

Numero soggetti potenzialmente beneficiari...

Numero soggetti prevedibilmente beneficiari..

	Anni (1)	Importo unitario o valore medio del beneficio (2)	Onere complessivo	
			Sogg. potenzialmente beneficiari (3)	Sogg. prevedibilmente beneficiari (4)
1				
2				
3	....			
4				
5				
TOTALE . . .				

Totale anni successivi (dal .... al ....)

Importo annuo a regime (dal ....)

Totale 1.4.

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Onere annuo a regime (dal ....)		

2.3. Partite finanziarie:

☐ Partecipazioni e conferimenti

☐ Anticipazioni

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Importo annuo a regime (dal ....)		

2.4. Limiti di impegno:

Sviluppo integrale pluriennale

	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Totale anni successivi	Totale	Volume di invest. attivato
Importi								
Importi								....
Importi								
Importi								
Importi								
TOTALE . . .								

TOTALE NUOVE O MAGGIORI SPESE DI CONTO CAPITALE (2.1. + 2.2. + 2.3. + 2.4.)

☐ annuali ☐ pluriennali ☐ continuative

	Anno	A carico dello Stato	A carico gestioni fuori bilancio	A carico enti settore pubblico	Totale
1					
2					
3					
4					
5					....
TOTALE . . .					

Totale anni successivi (dal .... al ....)

Onere annuo a regime (dal ....)

3. MINORI ENTRATE

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

☐ Fiscali

☐ Imposte

☐ Tasse

☐ Tariffarie

☐ Previdenziali e assistenziali

☐ Altre

☐ Bilancio dello Stato

☐ Enti del settore pubblico allargato

☐ annuali ☐ pluriennali ☐ continuative

	Anno	Bilancio dello Stato	Enti del Settore pubblico	Totale
1				
2				
3				
4				
5				
TOTALE . . .				

Totale anni successivi (dal .... al ....)

Minori entrate annue a regime (dal ....)

4. MINORI SPESE CORRENTI

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

☐ A carico del bilancio dello stato

☐ A carico di gestioni fuori bilancio

☐ A Carico di enti del settore pubblico allargato

Individuazione della gestione fuori bilancio o dell'ente del settore pubblico allargato:

Minori oneri sulla base della classificazione economica

	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Totale	Importo a regime (dal ....)
1. Personale							
2. Pensioni							
3 Funzionamento (acquisto beni e servizi)							
4. Trasferimenti							
5. Altri							
TOTALE . . .							

Minori oneri sulla base della classificazione funzionale

	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Totale	Importo a regime (dal ....)
Amministrazione generale							
Difesa nazionale							
Giustizia							
Sicurezza pubblica							
Relazioni internazionali							
Istruzione e cultura							
Interventi nel campo delle abitazioni							
Interventi nel campo sociale							
Trasporti e comunic.							
Interventi nel campo economico							
Interventi per la finanza regionale e locale							
TOTALE . . .							

4.1. Minori oneri di personale

	Anno	Numero unità	Minore onere medio unit.	Minore onere totale
1				
2				
3				
4				
5				
TOTALE . . .				

Minore onere annuo a regime (dal ....)

4.2. Area delle prestazioni pensionistiche:

A) *Numero soggetti interessati:*

	Anno	Vecchiaia e anzianità	Invalidità	Superstiti	Totale
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

B) *Incidenza media pro-capite*

1 . . . . . .
2 . . . . . .
3 . . . . . .
4 . . . . . .
5 . . . . . .
6 . . . . . .
7 . . . . . .
8 . . . . . .
9 . . . .
10 . . . . . .

C) *Minore onere complessivo* (A × B)

1 . . . . . .
2 . . . . . .
3 . . . . . .
4 . . . . . .
5 . . . . . .
6 . . . . . .
7 . . . . . .
8 . . . . . .
9 . . . . . .
10 . . . . . .

4.3. Minori oneri di funzionamento:

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		

Minore onere annuo a regime (dal ....)

4.4. Minori oneri per trasferimenti:

☐ Enti

	Anno	Importo
1		
2.		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		

Minor onere annuo a regime (dal ....)

☐ Estero

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		

Minor onere annuo a regime (dal ....)

☐ Famiglie ☐ Imprese

Categorie direttamente interessate..

	Anni (1)	Importo unitario o valore medio del minore beneficio (2)	Numero soggetti interessati (3)	Minore onere complessivo (4 = 2 × 3)
1				
2				
3				
4				
5				
TOTALE . . .				
Totale anni successivi (dal .... al ....)				
Minore onere annuo a regime (dal ....)				

Totale 4.4.

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Minore onere annuo a regime (dal ....)		

4.5. Minori oneri di altra natura:

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Minor onere annuo a regime (dal ....)		....

TOTALE MINORI SPESE CORRENTI (4.1. + 4.2. + 4.3. + 4.4. + 4.5.)

☐ annuali ☐ pluriennali ☐ continuative

	Anno	Bilancio dello Stato	Gestioni fuori bilancio	Enti settore pubblico	Totale
1					
2					
3					
4					
5					
TOTALE . . .					
Totale anni successivi (dal .... al ....)					
Minor onere annuo a regime (dal ....)					

5. MINORI SPESE IN CONTO CAPITALE

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

5.1. Minori oneri per costituzione di capitali fissi, al netto di eventuali riduzioni limiti d'impegno:

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
TOTALE . . .		

5.2. Minori oneri per trasferimenti:

Categorie direttamente interessate...

	Anni (1)	Importo unitario o valore medio del minore beneficio (2)	Numero soggetti interessati (3)
1			
2			
3			
4			
5			
TOTALE . . .			
Totale anni successivi (dal .... al ....)			
Minore onere annuo a regime (dal ....)			

5.3. Minori oneri per partite finanziarie:

☐ Partecipazioni e conferimenti

☐ Anticipazioni

	Anno	Importo
1		
2		
3		
4		
5		
TOTALE . . .		
Totale anni successivi (dal .... al ....)		
Minor onere annuo a regime (dal ....)		

5.4. Riduzione di limiti di impegno:

Sviluppo integrale pluriennale

	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Totale anni successivi	Totale
Importi							
Importi							
Importi							
Importi							
Importi							
TOTALE . . .							

TOTALE MINORI SPESE DI CONTO CAPITALE (5.1. + 5.2. + 5.3. + 5.4.)

☐ annuali ☐ pluriennali ☐ continuative

	Anno	Bilancio dello Stato	Gestioni fuori bilancio	Enti settore pubblico	Totale
1					
2					
3					
4					
5					
TOTALE . . .					
Totale anni successivi (dal .... al ....)					
Minor onere annuo a regime (dal ....)					

6. NUOVE O MAGGIORI ENTRATE

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

....

☐ Fiscali

- ☐ Imposte
- ☐ Tasse

☐ Tariffarie

☐ Previdenziali e assistenziali

☐ Altre

☐ Bilancio dello Stato

☐ Enti del settore pubblico allargato

☐ annuali ☐ pluriennali ☐ continuative

	Anno	Bilancio dello Stato	Gestioni fuori bilancio	Enti settore pubblico	Totale
1					
2					
3					
4					
5					
TOTALE . . .					
Totale anni successivi (dal .... al ....)					
Importo annuo a regime (dal ....)					

SCHEDA *C* - ANALISI DELLE COPERTURE
(Importi in milioni di lire)

Articolo: .... Comma: ....

Oggetto della disposizione:

....

1. UTILIZZO ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

☐ Accantonamenti di conto capitale

☐ Accantonamenti di parte corrente

Amministrazione:

....

Voce:

1° Anno .... Importo

2° Anno .... »

3° Anno .... »

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa:

Natura della spesa originaria:

☐ di conto capitale

☐ di parte corrente

1° Anno .... Importo

2° Anno .... »

3° Anno .... »

3. UTILIZZO DISPONIBILITÀ DI BILANCIO

Esercizio ....

Stato di previsione..

A carico del capitolo ....

Con riduzione del capitolo ....

1° Anno	Importo
2° Anno	»
3° Anno	»

4. PROVVEDIMENTI O DISPOSIZIONI COMPORTANTI NUOVE O MAGGIORI ENTRATE

Denominazione del provvedimento:

....

Articolo ....

1° Anno	Importo
2° Anno	»
3° Anno	»

88A1942

GIUSEPPE MARZIALE, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(9652160) Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.